Welche Probleme das Cannabiskontrollgesetz lösen muss

Deutschlands Cannabis-Dilemma Teil 2

Robin Hofmann

15.07.2022 doi: 10.17176/20220715-113614-0

Die Totallegalisierung von Cannabis in Deutschland schreitet rasch voran. In der zweiten Jahreshälfte will die Regierung einen Gesetzentwurf zum Cannabiskontrollgesetz präsentieren. Dieser wird mit Spannung erwartet, nicht nur von den vielen Lobbyisten und Investoren, die sich auf einen neuen Milliardenmarkt freuen. Auch die vielen deutschen Cannabiskonsumenten wollen verständlicherweise endlich Rechtssicherheit und Freiheit vor Strafverfolgung. Das Cannabiskontrollgesetz muss eine Reihe von offenen Fragen klären, die im Folgenden knapp dargelegt werden sollen. Dieser Beitrag ist eine Ergänzung zu dem an dieser Stelle erschienen Blogbeitrag zum Cannabis-Dilemma vom November 2021. Der Autor ist noch immer von der kriminologischen Sinnhaftigkeit einer Cannabislegalisierung überzeugt. Über die konkrete Ausgestaltung muss man allerdings diskutieren.

EU-Rechtskonformität

Die Debatte zur Cannabislegalisierung in Deutschland kreist vor allem um Völkerrechtsfragen insbesondere um die Konformität des Vorhabens mit den UN Konventionen. Das EU-Recht findet hingegen weniger Beachtung. Das verwundert, stellt doch etwa das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) in Art. 71 (2) explizit klar, dass die Vertragsparteien sich dazu verpflichten:

„[…] die unerlaubte Ausfuhr von Betäubungsmitteln aller Art einschließlich Cannabis-Produkten sowie den Verkauf, die Verschaffung und die Abgabe dieser Mittel mit verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Mitteln zu unterbinden."

Dass man das EU-Recht lieber links liegen lässt, hat mit der juristischen Strategie zu tun, die der Gesetzgeber verfolgt. Auf Ebene des Völkerrechts will Deutschland einen sogenannten Vorbehalt erwirken. Dazu will Deutschland das Einheitsübereinkommen über Suchtstoffe von 1961 zunächst kündigen, um gleich darauf mit einem Vorbehalt für Cannabis wiedereinzutreten. Dann wäre da noch das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und Psychotropen Stoffen von 1988. Auch hier müsste ein nachträglicher Vorbehalt für Cannabis her. Leider gibt es dabei ein Problem: Die EU hat das Übereinkommen als Vertragspartei ebenfalls unterzeichnet. Selbst wenn es Deutschland gelänge einen nachträglichen Vorbehalt zu erwirken, wäre es als EU-Mitglied indirekt weiterhin an das Übereinkommen gebunden.

Angenommen es gelingt Deutschland dennoch diesen völkerrechtlichen Knoten zu lösen. Dann, so das Argument, bilde auch das europäische Recht kein Hindernis mehr. Denn das EU-Recht bezieht sich gleich an mehreren Stellen auf die völkerrechtlichen Übereinkommen. Steht die deutsche Cannabislegalisierung einmal im Einklang mit letzteren, dann muss auch automatisch der EU-Rechtsrahmen hintenanzustehen. Das EU-Recht also als bloßer Wurmfortsatz des Völkerrechts? Diese Argumentation ist zumindest fraglich. Denn wenn dem so wäre, warum dann die expliziten Regelungen im SDÜ, wenn lediglich ein Verweis auf das Völkerrecht ausreichen würde? Überdies nimmt die EU seit Jahren entscheidenden Einfluss auf die Kriminalpolitiken der Mitgliedsstaaten, etwa bei der Terrorismus- und Geldwäschebekämpfung. In der überaus wichtigen Drogenpolitik soll aber allein das Völkerrecht maßgeblich sein und die EU einen Platz im Zuschauerraum einnehmen? Das Explizite

Verbot von Cannabis im SDÜ wird sich nicht in Luft auflösen, nur weil Deutschland sich einen Vorbehalt in einer Völkerrechtskonvention aus dem Jahre 1961 ausbedingt. Hier muss die Bundesregierung Einvernehmen mit der EU herstellen.

Versorgungssicherheit und Umweltverträglichkeit

Im UN World Drug report 2022 heißt es: "*The carbon footprint of cannabis grown indoors is, mainly due to its energy use, an average of 16 to 100 times greater than that of outdoor cannabis*" (S.44). Deutschland bietet kein optimales Klima für den großangelegten Cannabisanbau. Die Cannabisunternehmen sind damit auf den teuren und ressourcenintensiven Anbau in Gewächshäusern angewiesen. Der jährliche Gesamtbedarf an Cannabis in Deutschland wird etwa auf 400 Tonnen geschätzt. Dies wird sich negativ auf den CO2-Fußabdruck auswirken. Das Angebot zu deckeln, würde dem Ziel den Schwarzmarkt zu verdrängen entgegenstehen. Ließe sich notfalls Cannabis aus Ländern mit günstigem Klima und Außenplantagen importieren? Dies ist aus rechtlichen Gründen mehr als fraglich. Man müsste nämlich ein Anbauland finden, dass ebenfalls den Freizeitkonsum von Cannabis legalisiert hat, nach jetzigem Stand also etwa Uruguay oder Canada. Andernfalls wären die dortigen Bauern der Strafverfolgung ausgesetzt, da das Cannabis eben nicht für den eng umgrenzten medizinischen Konsum bestimmt wäre. Mal angenommen man würde ein Land finden, dass bereit ist beide Augen zuzudrücken, bleibt immer noch das Problem des Imports in die EU bestehen. Ein mit Cannabis für den deutschen Freizeitkonsum bestimmter Container, der etwa im Hafen von Genua anlandet und dann weiter über Land nach Deutschland transportiert wird, fällt in anderen Staaten rechtlich unter Drogenschmuggel. Italienische Behörden könnten sich verpflichtet sehen diesen zu beschlagnahmen und die Importeure samt Hintermännern strafrechtlich zu belangen. Die Cannabislieferungen müssten also vom Ursprungsland direkt und ohne Zwischenstopp in einem deutschen Hafen landen. Ob sich Logistikunternehmen finden lassen, die dieses Risiko auf sich nehmen werden? Immerhin bliebe noch der Import per Luftfracht. Das dürfte sich dann allerdings auf die Preise niederschlagen und wäre aus Umweltgesichtspunkten nicht optimal. Zwischenstopps oder Notlandungen außerhalb des deutschen Staatsgebiets sollten zudem tunlichst vermieden werden.

Drogentourismus eindämmen

Ein wichtiges Anliegen der EU-Drogenpolitik ist die Eindämmung des Drogentourismus. In seinem Urteil vom 16 Dezember 2010 hat der EuGH die Wichtigkeit dieses Ziels bekräftigt. Der Drogenpolitik eines Mitgliedsstaates kann sich immer auch auf andere Mitgliedsstaaten auswirken. Gerade Deutschland kann davon ein Lied singen: Über Jahrzehnte hinweg haben wir die Niederländer für ihre naive Toleranzpolitik hinsichtlich Cannabis kritisiert, da die Zahl der Strafverfahren in deutschen Grenzstädten wegen Schmuggels hoch war. Die Niederländer haben darauf den Verkauf in Coffeeshops auf in den Niederlanden gemeldete Personen beschränkt (auch wenn dies bis heute nur äußerst halbherzig umgesetzt wird). Der EuGH hat diese offensichtliche Diskriminierung von Unionsbürgern in seinem Urteil durchgewunken mit dem Argument, dass Cannabis auch in den Niederlanden formal illegal sei und damit auch kein Recht darauf bestehe dieses frei erwerben zu können. Ein ähnliches Vorgehen bliebe Deutschland nach der Totallegalisierung allerdings verschlossen. Denn wenn Cannabis ohne Einschränkung legal ist, besteht keine Rechtfertigung dafür den Verkauf auf in Deutschland gemeldete Personen oder gar deutsche Staatsbürger zu beschränken. Der freie Zugang zum deutschen Cannabismarkt stünde allen EU-Bürgern offen. Eine Beschränkung würde gegen den Gelichbehandlungsgrundsatz aus Art 49 EG verstoßen und nach der Rechtsprechung des EuGH eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit darstellen. Wie aber will Deutschland den Drogentourismus aus Polen, Österreich und Schweden verhindern, alles Mitgliedsstaaten, die eine strikten Ansatz in der Cannabispolitik verfolgen? Hier muss der Gesetzentwurf Lösungen anbieten und die Interessen anderer Mitgliedssaaten einbeziehen.

Cannabis im Straßenverkehr

Offen ist bislang, wie mit Cannabis im Straßenverkehr umgegangen werden soll. Im Gegensatz zu Alkohol gibt es keine gesicherten Erkenntnisse darüber ab wann von einer Fahruntüchtigkeit nach dem Konsum von Cannabis auszugehen ist. Die Rechtsprechung geht davon aus, dass jedenfalls ab einem Wert von 1,0 ng/ml THC im Blut eine relative Fahruntüchtigkeit vorliegt. Das Problem: Der Abbauprozess von THC im Blut verläuft diffuser als dies etwa bei Alkohol der Fall ist. So kann es sein, dass ein regelmäßiger Kiffer auch Tage nach dem letzten Joint noch eine erhöhte Konzentration von THC im Blut aufweist und dies, obwohl keine Leistungseinschränkungen beim Führen eines KFZ mehr bestehen. Es heißt, dass Konsumenten von medizinischem Cannabis deshalb angeraten wird generell auf das Autofahren zu verzichten. Es fehlt schlicht die Möglichkeit verlässlich einzuschätzen ab wann man wieder fahrtüchtig ist. Eine Anhebung der Grenzwerte wird deshalb heiß diskutiert. Wie aber soll die Polizei damit umgehen, wenn ein Unfallfahrer legal Cannabis besitzt und versichert vor Antritt der Fahrt nicht konsumiert zu haben sich aber dennoch THC im Blut nachweisen lässt? Es bleibt abzuwarten, wie die Regierungskoalition dieses Problem lösen will.

Eine europäische Lösung?

Dass die Cannabislegalisierung in Deutschland kommt, scheint ausgemacht. Dass die EU-Kommission ein Wörtchen mitreden wird, ebenfalls. Es gilt Lösungen für die oben genannten Probleme zu finden. Und dann? Im besten Fall geht der Gesetzentwurf reibungslos durch. Die EU-Kommission äußert nur marginale oder gar keine Einwände. Diejenigen EU-Mitgliedsstaaten, die eine strikte Cannabispolitik verfolgen tun dies weiterhin und betrachten ansonsten den deutschen Sonderweg mit Gleichmut. Andere Mitgliedsstaaten hingegen folgen dem deutschen Vorbild und eine progressive Drogenpolitik bricht sich in Europa Bahn. Dann ist es nur eine Frage der Zeit bis auch das internationale Prohibitionsregime vollends ins Wanken gerät.

Im denkbar schlimmsten Fall jedoch strengt die EU-Kommission oder ein anderer Mitgliedsstaat ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art 258 bzw. 259 AEUV an. Dann müsste der EuGH über die EU-Rechtskonformität des Cannabiskontrollgesetzes entscheiden. Dass die grüne Welle auch die Richter in Straßburg erfasst hat, ist nicht auszuschließen. Dennoch bleibt eine 180-Grad-Wende in der jahrzehntealten Rechtsprechung ungewiss. Ein negatives Urteil würde die Legalisierungsbestrebungen in der EU um Jahre zurückwerfen. Das Nachsehen hätten die Cannabiskonsumenten. Für die Unternehmer, die schon heute in Anlagen für den Anbau investieren, lohnt ein Blick auf das PKW-Maut-Desaster. Auch dieses deutsche Gesetz wurde vom EuGH für EU-rechtswidrig erklärt. Die Folge war eine Kündigung der Verträge seitens der Bundesregierung mit den Unternehmen, welche die Infrastruktur bereitstellen sollten und Investitionen in Millionenhöhe getätigt hatten. Die Schadensersatzklagen beschäftigen bis heute deutsche Gerichte. Die Zeche zahlt der Steuerzahler.

Die Wahrscheinlichkeit eines Eintritts des Best- oder Worst-Case-Scenarios ist schwierig einzuschätzen. Ein Mittelweg nach dem Vorbild der Niederlande birgt allerdings weit weniger Risiken. Dort probt man die Cannabislegalisierung im Rahmen eines großangelegten Wietexperiments. Anhand von wissenschaftlich streng überwachten Pilotstudien werden die Coffeeshops in zehn Gemeinden mit Cannabis aus staatlich zertifizierten Eigenanbau beliefert. Dieses wissenschaftliche Vorgehen steht nicht nur im Einklang mit EU-Recht. Es besteht überdies die Möglichkeit nach Abschluss des Experiments mit den erhobenen Daten die EU-Kommission und skeptische Mitgliedsstaaten von der Sinnhaftigkeit und Machbarkeit einer Legalisierung auf wissenschaftlicher Basis zu überzeugen. Dies könnte den Weg für eine Änderung des EU-Rechts ebnen. Das wäre dann eine echte europäische Lösung, die so oft von Deutschland für andere Politikbereiche beschworen wird. Warum also nicht auch in der Cannabispolitik?

AUTOR*IN
Robin Hofmann
Robin Hofmann ist Assistenzprofessor für Strafrecht, Kriminologie und Kriminalistik an der Universität Maastricht.

EMPFOHLENE ZITATION
Hofmann, Robin: Welche Probleme das Cannabiskontrollgesetz lösen muss: Deutschlands Cannabis-Dilemma Teil 2, Verfassungsblog, 15.07.2022, doi: 10.17176/20220715-113614-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20220715-113614-0.